

インドネシア・アチェにおける地方首長選挙 -- 和平合意の総仕上げと独立派出身州知事の誕生（トレンド・レポート）

著者	川村 晃一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	140
ページ	28-31
発行年	2007-05
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00005246

インドネシア・アチェにおける地方首长選挙 ——和平合意の総仕上げと独立派出身州知事の誕生

川村晃一

「新しい州知事として責任の重さを痛感している。しかし、住民の皆さんから託されたこの職務を真摯に、そして一所懸命に遂行していく」。二〇〇六年二月一日のナングロ・アチェ・ダルサラーム州知事選挙で当選したイルワンディ・ユスフ新州知事は、二〇〇七年二月八日におこなわれた就任式典の後、集まった支持者を前にしてその決意を語った。

イルワンディは、インドネシアからの独立を求めて中央政府と武装闘争を繰り返してきた自由アチェ運動（GAM）の元将校である。今回の地方首长選挙は、三〇年にわたった内戦に終止符を打つ和平合意の総仕上げとしての意味合いを持っていた。それが平和裡に終わっただけでなく、独立派出身の州知事を誕生させた。紛争の平和的解決を達成したという点で、これは非常に画期的な出来事であった。

●アチェ紛争の歴史

スマトラ島西北端に位置するアチェは、インドネシアのなかでイスラーム教が最も早く伝来した地域で、イスラーム勢力の力

が最も強い地域である。アチェは、オランダによる侵略に最も強力に抵抗した地域の一つでもあり、一九四五年からの独立闘争においても大きな役割を果たした。その功績が認められて、アチェは、一九五九年以来特別州の地位を与えられてイスラーム法の適用を許されるなど、一定の自治を与えられたのである。

しかし、一九六六年にスハルト体制が発足して中央集権的な統治手法が導入されると、アチェが自律的に政策を遂行していく余地が徐々に狭まっていった。アチェは、州内に油田や天然ガス田を有するなど天然資源にも恵まれていたが、それらの開発は中央政府と外国企業の主導で進められた。その資源からもたらされる収益が現地に還元される割合も低かった。そのため、アチェでは、中央政府による富の収奪を受けたという意識が強まったのである。

中央政府に対するアチェの不満が高まっていた一九七〇年代半ば、ハッサン・ティロを指導者とするGAMがアチェの独立を目指してゲリラ闘争を開始した。この運動は、すぐに政府によって鎮圧され、指導部

の一部はスウェーデンに亡命した。

一九八〇年代半ばになって、国内外のアチェ人実業家やリビアの支援を受けてGAMが再び活動を活性化させると、国軍は、アチェを一九八九年に軍事作戦地域（DOM）に指定して本格的な掃討作戦を開始した。このDOM下のアチェでは、国軍による多くの人権侵害事件が発生した。

一九九八年にスハルト政権が崩壊すると、国軍によって虐殺されたと見られるアチェ人の集団埋葬地が次々と発見され、アチェでは中央政府に対する反感が一気に高まった。これに対して、ハビビ政権は、過去の人権侵害事件の調査を開始するとともに、州政府への権限移譲などによってアチェの不満を鎮めようと躍起になった。同年八月には、ウィラント国軍司令官（当時）がアチェ人に過去の過ちを謝罪するとともに、アチェを軍事作戦地域の指定から解除し、国軍部隊を撤退させた。一九九九年九月には、アチェにおける宗教指導者の役割を認め、財政配分の増強を定めたアチェ特別実施法（法律一九九九年第四四号）が成立した。

一九九九年一〇月に誕生したアブドゥル・ラフマン・ワヒド政権も、アチェ問題の解決を政権の最重要課題と規定して、大統領自身が問題の解決に乗り出した。ワヒド大統領は、新設の人権問題担当國務相にアチェ出身の人権活動家を任命して、過去の人権侵害の調査を進めるとともに、GAM側との交渉を通じて平和的に問題を解決することを目指した。政府とGAMの交渉は、スイスの国際人道NGOアンリ・デュナン・センターの仲介で進められ、二〇〇〇年五月には人道的休戦協定が締結された。

二〇〇一年七月には、財政配分の大幅な増加やイスラーム法裁判所の設置などを規定したアチェ特別自治法（法律二〇〇一年一八号）が成立した。ワヒド大統領は、アチェに広範な自治権を付与することで国家統一を維持しようとしたのである。

しかし、二〇〇一年八月に発足したメガワティ政権は、前政権の対話路線を継承しつつ、軍事力の行使による治安維持も並行して継続する姿勢をとった。二〇〇二年二月には、ジュネーブで続けられていた和平交渉が妥結し、政府とGAMの間で和平協定が締結された。しかしながら、国軍とGAMの衝突が止むことはなく、和平合意は半年もたずに瓦解した。翌年五月には軍事非常事態が宣言され、国軍と警察部隊による軍事作戦が始まった。

ところが、二〇〇四年一〇月のスシロ・バンバン・ユドヨノ政権誕生と、一二月の

スマトラ沖大地震・津波の発生は、アチェの状況を大きく変えることになった。陸軍の改革派高級将校だったユドヨノが大統領に就任したことは、アチェの和平に不満を持つ国軍を抑えることを可能にした。また、アチェに大きな被害をもたらした地震と津波は、GAMにも壊滅的な打撃を与えていた。政府は、カラ副大統領が主導して、アティサリ元フィンランド大統領が主宰するNGOクライシス・マネジメント・イニシアティブを通してGAMと交渉を続け、二〇〇五年八月一五日のヘルシンキにおける和平合意の調印に漕ぎ着けたのである。

●アチェ統治法の制定

その後アチェでは、和平合意の内容に沿ってGAMの武装解除と社会復帰が進められた。一方、国民議会では新しい特別自治法案の審議が二〇〇六年一月から始められた。これに先立って、アチェ州議会は、州政府、学者、NGO、GAMなど地元関係者と協力して、度重なる公聴会などを通じて住民の要求を聞き、法案の原案を作成した。ジャカルタの内務省はこの原案をもとに内閣・省庁間で調整をおこなって国民議会に提出する法案を作成したが、その過程でアチェ州政府の権限を弱めるような修正がなされたことから、アチェの地元からは審議の先行きに対して不安が広がった。

国民議会では特別委員会が設置されて法案が審議された。しかし、和平合意に沿っ

て早期に法案を成立させたいゴルカル党と、アチェへの大幅な権限移譲に抵抗感のある闘争民主党の間の意見の対立から、審議は長引いた。法案がアチェ統治法（法律二〇〇六年第一一号）として可決されたのは、七月一日のことであった。

しかし、GAMをはじめアチェ側からは、法律が和平合意文書の内容を十分に反映していないとして批判する声が上がった。例えば、ヘルシンキ合意文書では、アチェに関する国際協定、法律、行政手続きを制定し実行するにあたっては、州議会や州政府との「協議と合意に従う」となっているが、法律の中では「協議と意見に基づく」とされている。アチェ州政府は、広範な自治権の獲得を求めたが、国民議会を含むジャカルタの中央政府は、あくまでもアチェを統一国家の枠内に位置づけようと、中央政府の州政府に対する上位性を規定する文言を法律に盛り込んだのである。

一方、選挙に関しては、アチェ独自の制度的枠組みを導入することが同法で規定された。その一つが、州知事選挙および県知事・市長選挙に政党非公認の無所属候補者が立候補することができるとされた点である。通常の地方首長選挙では、候補者は必ず全国政党による公認を受けなければならないが、アチェにおいては、武装解除を受け入れたGAM出身者が政治プロセスに参加することを可能にするため、一定数の住民の署名を集めることで立候補できるよう

表 1 ナングロ・アチェ・ダルサラーム州知事選挙結果
(有権者数 2,632,935 人、投票率 80%)

候補者 番号	正副州知事候補者名	擁立政党	出身組織	合計得票数 得票率 (%)
1	イスカンドル・フシン サレ・マナフ	月星党など	官僚 官僚	111,553 5.54%
2	タムリチャ・アリ ハルメン・ヌリクマル	民族党醒党 改革星党など	退役軍人 州議会議員	80,327 3.99%
3	マリク・ラデン フアド・ザカリア	ゴルカル党	地方代表議会議員 州議会議長	281,174 13.97%
4	フマン・ハミド ハスビ・アブドゥラ	開発統一党	学者 学者 (GAM)	334,484 16.62%
5	ムハマド・ジャリ・ユスフ シャウカス・ラフマティラ	無所属	退役軍人 学者	65,543 3.26%
6	イルワンディ・ユスフ ムハマド・ナザル	無所属	学者 (GAM) 学者 (SIRA)	768,745 38.20%
7	アズワル・アブバカル ナシル・ジャミル	国民信託党 福祉正義党	前副州知事・州知事代行 国民議会議員	213,566 10.61%
8	ガザリ・アッバス・アダン シャラフディン・アルファタ	無所属	学者 (元国民協議会議員) 会社役員	156,978 7.80%
有効投票総数				2,012,370

(出所) ナングロ・アチェ・ダルサラーム州独立選挙委員会発表の数値をもとに筆者作成。

要件を緩和したのである。

さらに、アチェでは地方政党の設立が認められることになった。これまで、特定の地方を基盤とする政党の設立は国家統一を脅かす恐れがあるという考えから、全国に組織基盤を有する政党しか選挙への参加を許されていない。しかし、GAM が解散後に政党化することを前提にして、アチェでは地方政党の設立が認められることになった。こうして、これまでの反政府勢力が民主的な方法によって政治権力を獲得する道

●アチェ地方首長選挙の実施

このアチェ統治法の規定に基づいて、二〇〇六年二月一日に地方首長直接選挙（州知事選挙と県知事・市長選挙）が一斉に実施された。今回の選挙は、これまでの反政府勢力を公式の政治アリーナに取り込んでいくための重要なプロセスだった。それが、平和裡に、かつ民主的に実施された

ことで、長かったアチェの紛争の歴史に一つの終止符が打たれた。

州知事選挙には、三組の無所属候補を含む八組が立候補した。そのうち二組にGAM 出身者が含まれていた。一方は、イスラーム系政党の開発統一党（PPP）が擁立した学者出身のフマン・ハミドと、欧州に亡命したGAM 幹部を兄に持つハスビ・アブドゥラの正副州知事候補で、GAM の亡命指導部が支持していた。

これに対して、現地の若手GAM 将校を中心に支持を得たのがイルワンディとムハマド・ナザルの正副州知事候補であった。イルワンディは、GAM の元情報系将校で、ヘルシンキでの和平交渉においてもGAM 側代表として重要な役割を果たした人物である。ナザルは、一九九九年にアチェで独立を問う住民投票の実施を求める大規模デモを組織したアチェ住民投票情報センター（SIRA）の代表で、学生らを中心に若年層の支持を得ていた。

この二組に、国民議会与党であるゴルカル党の公認をうけたマリク・ラデン・フアド・ザカリア組を加えた三組が有力候補と見られていた。しかし、選挙前の方の予想では、二五％以上の得票率を得る候補者が不出ずに、上位二組による決選投票がおこなわれるだろうと考えられていた。

しかし、結果は、イルワンディ・ナザル組が得票率三八・二％で当選を決めたのである（表1）。州内の二一県・市のうち一

五県・市で一位となるなど、二位のフマン・ハスビ組（得票率一六・六％）に大差をつけて勝利した。中央政界とのつながりを何ら持たないイルワンディが勝利できた要因は何だったのだろうか。それを考える際にポイントとなるのが次の三点である。

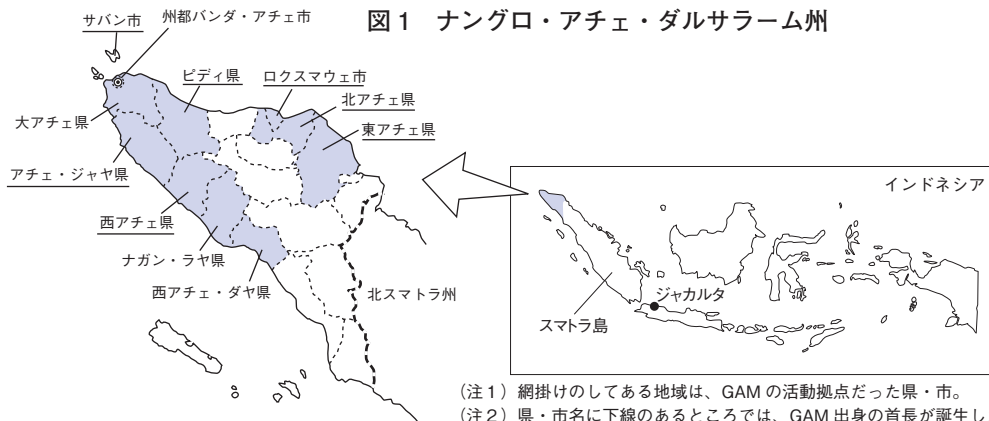
①GAM の分裂

GAM は、一九七〇年代後半以来、国外にあつて後方支援をおこなう幹部と現地で武装闘争を続けるゲリラ部隊という二層構造になっていた。州知事選挙を前にGAM としての態度を決める中で、国外幹部と現地将校の間で対立が深まった。二〇〇六年八月に開催されたGAM の幹部会では、開発統一党と組んでフマンを候補者として擁立することを決めたが、現場の元兵士たちがそれに反発し、イルワンディ支持を打ち出したのである。

GAM 内部の対立が深刻化する中、すでに選挙戦が始まっていた一月二七日に現地の元ゲリラ幹部が会合を開き、GAM のフマン支持取り消しと選挙での中立を発表した。こうして、フマンは現地のGAM の組織的支持を失った。これに対して、和平後の武装解除や元ゲリラ兵士に対する社会復帰支援資金の配分を担当していたイルワンディに対するGAM メンバーの信頼と期待は高く、イルワンディのGAM 内部での優位がはっきりしたのである。

イルワンディのGAM 内部での支持が大きかったことは得票結果にも表れており、

図1 ナングロ・アチェ・ダルサラーム州



(注1) 網掛けのしてある地域は、GAMの活動拠点だった県・市。
(注2) 県・市名に下線のあるところでは、GAM出身の首長が誕生した。

資金を投下し、ジャカルタから党幹部

②現地GAMによる組織票の動員
そのイルワンディの選挙運動の基盤となつたのが、アチェ移行委員会(KPA)という組織である。これは、GAMのゲリラ部隊が武装解除してそのまま文民組織に移行したもので、ゲリラ部隊長が担当地域のKPA代表に就任し、元ゲリラ兵の社会復帰を進めている。彼らは、内戦の過程で村落部にまで広げたネットワークを通じて、イルワンディの宣伝と投票の勧誘を積極的に展開した。さらに、副知事候補のナザルが代表を務めるSIRRAも、都市部での動員活動の経験があり、今回の選挙活動でも大きな役割を果たした。これに対して、全国政党は、地域有力者やイスラーム教指導者といったエリート・レベルのネットワークを通じて候補者への支持を獲得しようとした。しかし、二〇〇四年の総選挙でも明らかになつたように、政党の組織票動員力は著しく低下しており、大量の選挙資金を投下し、ジャカルタから党幹部

GAMの活動拠点だった地域では軒並み四〇%前後の票を獲得した。一方、GAMの国外指導部が支持したフマンは、擁立政党の地盤で、かつ最大票田であるピディ県でこそ五〇%の票を獲得したが、それ以外の地域では得票も伸び悩み、イルワンディとの票差を縮めることはできなかった。

を動員したゴルカル党の公認候補マリク・ラデンでも、思うように支持を獲得することができなかった。

③根強い反中央感情

しかし、GAMの動員力だけでイルワンディが獲得した七万票あまりを説明することはできない。GAM関係者による投票の勧誘が大きな役割を果たしたのも確かだが、選挙資金の少ないKPAの活動には限界もある。最終的に有権者がイルワンディに投票することを決めたのは、これまでアチェの平和と繁栄を妨げてきたジャカルタの中央政府に対する根強い不信感であり、「ジャカルタ的なもの」に対する反感である。有権者は、本当にアチェのために働いてくれるという期待を込めて、敢えてジャカルタとのつながりのないイルワンディを選んだのであった。

一五の県と四つの市で実施された県知事・市長選挙でも、GAMの組織基盤の強さと反ジャカルタ感情の強さが如実に表れた。ピディ県、北アチェ県、東アチェ県といったGAMの活動拠点だったところをはじめとして、七つの県・市でGAM出身の候補者が勝利したのである(図1)。多くのGAM出身候補者は高い得票率で当選を果たしており、ゴルカル党など全国政党が擁立した現職の県知事を破る候補者もいた。

●新州知事に課された課題

GAM出身の州知事誕生に対して、イル

ワンディの得票率はせいぜい一五%程度と予想していたジャカルタの中央政府や全国政党は驚きを隠せなかった。ユドヨノ大統領をはじめ、政府の主要閣僚は「アチェ住民の選択を受け入れる」と落ち着いたコメントを発表したが、国民議会議員や政府関係者からは今後のアチェの動向を不安視する声が上がった。

これに対して、イルワンディ新知事は、ヘルシンキ和平合意を遵守すると繰り返し述べ、再び独立の機運が高まる可能性を否定している。

事実、新知事が直面しているアチェの問題は、独立か否かではない。アチェの住民が本心に望んでいることは、平和で安定した暮らしの実現である。三分の二が失業状態と言われている元GAM兵士の社会復帰やスマトラ沖大地震・津波からの復興など、州政府が取り組まなければならない課題は山積している。

イルワンディ知事は、自らの行政経験の不足、ジャカルタ中央政府との交渉、二〇〇九年まで改選のない州議会や官僚機構との調整などの困難を乗り越えながら、これらの課題に取り組まなければならない。真の平和なアチェを実現することができると、新しい州知事の手腕が問われるのはこれからである。

(かわむら こういち／アジア経済研究所地域研究センター)